



National Insolvency Forum

Halifax Regional Report

CAVEAT: The views expressed, suggestions made and/or the discussions summarized in this Report do not necessarily reflect the opinions and/or views of the Office of the Superintendent of Bankruptcy.

Contents

Foreword	3
Our Approach to the Challenge	4
Part One: Summary of Discussions & Key Points-Consumer Insolvencies	5
1. Efficiency of the Current System	5
1.1. Streamlining the Existing System	5
1.2. Realization of Assets & the Statement of Affairs	9
Part Two: Summary of Discussions & Key Points-Commercial Insolvencies	10
1. Efficiency of The Current System	10
1.1. Streamlining the Existing System	10
2. Current Issues in Commercial Insolvencies	11
2.1. Unpaid Suppliers	11
2.2. Asset Rollovers	12
2.3. Receiverships	12
Part Three: The Time For Action	13
Part Four: Executive Summary	13
Part Five: Conclusion: The Way <i>Ahead</i>	17
Appendices:	
Schedule A- Participant Discussion Papers	18
Schedule B- List of Participants	28

Foreword

As a result of the numerous revisions made to the *Bankruptcy and Insolvency Act (BIA)* over the past seven years, it was felt that 1999 would be an ideal time to consult with various stakeholders and practitioners regarding the operational aspects of Canada's Insolvency System. At an early stage in the process of organizing the National Insolvency Forum (NIF), we realized that, in order for these consultations to be successful in focussing on the operational aspects of the Insolvency System, it was imperative that those participating possess a high degree of practical everyday *hands-on* experience. In other words, we wanted the NIF to be a Forum devoted to those practitioners and stakeholders who are the principal users of the system and who deal with the procedures and intricacies of the insolvency system on a daily basis. It is our opinion that the forum utilized has proved to be an ideal vehicle to accomplish our objectives and that the high degree of knowledge and expertise of participants has been an invaluable component to the success of these consultations.

Our Approach to the Challenge

In keeping with our mission of providing an effective, cost-efficient and uniform national program, as well as ensuring that the existing system is streamlined to better respond to stakeholders' needs, six (6) regions were selected to participate in the NIF initiative undertaken by the Office of the Superintendent of Bankruptcy (OSB).

The following Regional Report is one of six (6) reports which outlines the highlights of stakeholders' discussions and suggestions for changes and improvement to Canada's Insolvency System. A copy of the report will be forwarded to each participant and all reports will be published on the OSB web site (<http://osb-bsf.ic.gc.ca>). The National Report will be published in the upcoming *Insolvency Bulletin*.

In order to ascertain what works, what doesn't work, and what improvements can be made, stakeholders were asked to voice their concerns regarding the existing Insolvency system.

In order to appropriately reflect the opinions and concerns expressed by the participants and stakeholders respectively, we have divided the Report in two (2) parts: *Part I* reflects the participants' discussions as to the efficiency of our existing system, including suggestions to streamline the process for consumer insolvencies, whereas *Part II* encompasses the participants' discussions on the same subject-matters, as they pertain to commercial insolvencies.

Finally, you will note that we have included in Appendix A a summary of various papers submitted by participants, as well as a list of the participants in Appendix B, for your perusal.

Part One

Consumer Insolvencies

Summary of Discussions & Key Points

1. Efficiency of the Current System

1.1. Streamlining the Existing System

With the millennium only a few months away and given the constantly changing nature of economic activity in Canada and throughout the world, it has now become imperative that Canada maintain a strong, vibrant and equitable insolvency system. The question then becomes *How efficient is our current insolvency system?* To this end, both consumer and commercial representatives were invited to voice their views on a number of issues regarding ways to simplify the existing process and make it less time-consuming, and more effective and cost-efficient.

When asked how to improve and streamline the process, participants had a number of suggestions. Remarkably, a number of their comments related to communication issues. It is a known fact that, in many cases one of the contributing factors to bankruptcy is the breakdown of communication between the debtor and the creditor. As a way of improving the discussions between the parties, the *BIA* was amended in 1997, to introduce a **Mediation** process. The discussion opened with this subject.

While some participants agreed that the introduction of this process was a positive addition, others were totally unaware of its existence. Those who were familiar with the mediation process agreed that, although it was not necessarily less time-consuming, it did provide creditors and bankrupts with better accessibility and a way to expand their discussions of conflicts or disagreements. Moreover, participants recognized that the mediation process provided a cost-effective way to obtain additional payments without going before the courts.

The existence of the mediation process afforded to debtors and creditors in the BIA, as well as its benefits, should be further promoted and/or publicized.

On the issue of **Counselling Services** afforded to debtors by trustees, opinions were divided: while some participants agreed that there was some benefit to having a first

counselling session for an individual bankrupt, others thought that some leniency should be provided for, with respect to the second stage of counselling. In keeping with this suggestion, participants remarked that, quite often, a first-time individual bankrupt is denied his/her discharge as a result of not having complied with second stage of counselling.

It was therefore, suggested that consideration be given to introduce some discretion to permit that the second counselling session be held beyond the prescribed time line (*i.e.* not before the end of a 30 day period after the first stage and no later than 210 days following the effective date of bankruptcy in the case of a bankrupt or of the filing of a consumer proposal in the case of a consumer debtor - Directive Nº 1R2).

All agreed, however, that more information was required as to the usefulness and/or benefits of counselling sessions, particularly in cases of repeat bankruptcies, before amending the existing Directive Nº 1R2 on Counselling in Insolvency Matters. In this respect, participants unanimously agreed that a study would be useful in ascertaining the number of bankrupts who have received counselling services and for whom these services proved to be beneficial to their rehabilitation process.

It was suggested that consideration be given to permit some leniency with respect to the time line for the second stage counselling session. Furthermore, all agreed that a study should be conducted in order to ascertain the benefits and value-added of counselling services as well as its short term and long term effects on repeat bankruptcies.

On the topic of **Education**, participants remarked that having an insolvent person or a bankrupt go through the exercise of completing a monthly expense statement proved to be beneficial in that, it provided the individual with a clearer picture as to how he/she was improperly managing their money.

Generally, there seemed to be a high degree of consensus as to the need for education in the area of money management. Participants felt that the OSB and other stakeholders, including creditors should invest time, money and effort, together with provincial departments of education, in order to develop, establish and implement an educational program on budgeting and the use of credit and financial management. Some participants alluded to the fact that the lack of early education in this area represented a significant flaw in our education system.

As another form of post-education and in order to assist a former bankrupt to re-establish "good credit", some participants discussed the possibility for a financial institution to offer a loan of \$1,000. These borrowed monies would be invested in some form of financial

instrument, such as a GIC or a Canada Savings Bond, which would in turn be used to secure the loan.

It was suggested that the OSB pave the way in educating young adults on budgeting and the use of credit and financial management.

In keeping with the topic of education, participants went on to discuss the issue of **Student Loans**. A large number of participants openly expressed their dissatisfaction with respect to the treatment afforded to students in this regard. Participants were primarily concerned with the changes to section 178 of the *BIA*, which increased the period for which a student loan cannot be discharged from 2 years to 10 years. Many argued that the amendment compromised a fundamental principle in bankruptcy: that of affording a debtor a clean, fresh start, free from the crushing debt load they faced prior to bankruptcy. Some participants went so far as to state that the Government had "overreacted" by imposing such harsh measures. Others felt that it was unlikely and unrealistic to think that former students would declare bankruptcy as soon as they graduated, in order to avoid the obligation of repaying their student loan. In spite of the fact that the amendment made to section 178 of the *BIA* emanated from the Department of Finance, rather than from the OSB, participants still felt the need to voice their wish to have the period in question reduced to five years.

It was suggested that the BIA be amended in order to provide some leniency to debtors with student loans who are experiencing financial hardship.

The discussion then shifted to issues surrounding the **Availability of Credit**. Many participants discussed the fact that it has become too easy to obtain credit, either before or after bankruptcy, and that it has also become too easy to file for bankruptcy.

Moreover, even though it was conceded that 'virtual banks' were a contributing factor in lower financing and credit rates, participants also recognized that all financial institutions shared the responsibility for empowering debtors with accessible easy credit. As a remedy to the current situation, it was suggested that, as a consequence of filing for bankruptcy, discharged debtors be subject to limited credit for a period of one year following the declaration of bankruptcy or, alternatively, for a period of one year following their discharge.

It was suggested that discharged debtors be subject to limited credit for a prescribed period as a way to circumvent the existing situation of "easy credit".

On the issue of **Proof of Claims** ("poc") participants suggested that in some cases, this requirement be forgone, especially, in summary administration bankruptcies. Most agreed that completing a "poc" could sometimes be tedious and time consuming. Others suggested that "Schedule A" of the "poc" be eliminated and replaced with a declaration by the creditor attesting that he/she agreed with the amount stated by the bankrupt in the Statement of Affairs ("SOA"). In such cases, there would be no need for a "poc" unless a dividend was eventually distributed. For those cases where a dividend was likely, it was suggested that the trustee send a "*Notice of Dividend*" containing a *sunset clause*¹.

It was suggested that in some cases, the necessity for creditors to submit a proof of claim be waived; alternatively, it was proposed that "Schedule A" be eliminated and replaced with a declaration by the creditor attesting that he/she agreed with the amount(s) stated by the bankrupt.

Finally, on the issue of **Credit Rating Practices**, many participants expressed dissatisfaction as well as concerns with the current practice. Participants urged credit rating representatives to change their practice in order that the rating attributed reflect the distinction between those debtors who choose to file a proposal and those who opt for bankruptcy. It was said that the current rating system makes little or no distinction between the two, thereby sending the same message to creditors: the individual seeking credit is a high risk.

In response to these comments, representatives from credit rating agencies explained that it is not they who attribute the rating to an individual's file, but rather the creditors who do so based on the individual's financial history. A representative from a credit rating agency further added that credit rating agencies are not at liberty to change the rating attributed by a creditor because the information upon which the rating is based is not "owned by the credit rating agency" but by the creditor.

A participant added that debtors and bankrupts can place a letter on their credit file explaining the particular circumstances and reasons for defaulting on their obligations. It was suggested that such a letter might mediate in their favor when they re-apply for credit.

¹

A 'sunset clause' is defined as a statute or provision in law that requires periodic review of the rationale for the continued existence of the particular law or the specific administrative agency or other governmental function.

Participants urged lenders and credit grantors to change their existing credit rating practice, in order to reflect the distinction between those individuals who choose to file a proposal and those who opt for bankruptcy.

1.2. The Realization of Assets & the Statement of Affairs

In discussing the issue of **Realization of Assets**, participants agreed that oftentimes, the most important aspect, and often the most susceptible to controversy about the realization of assets, is the issue of valuation. Participants also noted that those items which debtors perceive as valuable are often those which have a minimal market value (e.g., motor vehicles, coin and stamp collections, electronic equipment, etc.). Accordingly, participants suggested that before realizing on an asset, trustees should be required to obtain both a liquidation value and a market value. Where a conflict between the debtor and the creditor ensued, as to the value of the asset in question, participants suggested that the parties resort to some form of mediation to resolve the conflict.

Moreover, on the issue of **Statement of Affairs** participants agreed that it was the most important document in the bankruptcy. It was, therefore, reiterated that trustees must comply with the requirement of subsection 19.(3) of the *BIA*, and thoroughly verify the bankrupt's statement of affairs as it was purported that oftentimes, debtors selectively choose to omit to declare certain assets.

Participants commented that the issue of valuation, was the most important aspect regarding the issue of realization of assets. They further reiterated the importance for trustees to comply with subsection 19.(3) of the BIA which provides that the trustee shall verify the bankrupt's statement of affairs.

Part Two

Commercial Insolvencies

Summary of Discussions & Key Points

1. Efficiency of the Current System

1.1. Streamlining the Existing System

The same questions were put to commercial and corporate participants about ways to improve the existing insolvency system and making it more efficient and less time-consuming.

On the subject of **Meetings of Creditors**, it was suggested that a provision be adopted similar to that which exists for consumer proposals and establishes a threshold for holding meetings. It was proposed that such meetings be held only in cases where at least twenty-five per cent (25%) of creditors requested it.

It was also suggested that with today's technology, means alternative to physical attendance of meetings be recognized in the *BIA* as viable options (e.g., tele-conferencing, video-conferencing, etc.). Generally, participants were favorable to the idea. Others, however, cautioned that in some cases, where there is a large number of creditors, this type of meeting might not be feasible.

It was suggested that alternative means to physical attendance of meetings be recognized as viable options and implemented as a course of action.

On the issue of **Information to Creditors**, most participants felt that the current time frame for disseminating information to creditors was problematic. More specifically, creditors felt that they did not have the necessary information, in a timely manner, to enable them to determine whether or not to participate in the bankruptcy. It was, therefore, proposed that trustees be required to submit to all creditors a 90-day interim report detailing the debtor's assets. It was said that this approach would enable creditors to determine whether or not to submit a proof of claim. This suggestion was welcomed by most of those present, particularly by small unsecured trade creditors who felt that they are sometimes not kept informed of the bankrupt's state of affairs.

Participants suggested that trustees be required to submit to all creditors a 90-day interim report detailing the debtor's assets, in order that they may determine whether or not to file a proof of claim.

2. Current Issues in Commercial Insolvencies

2.1. Unpaid Suppliers

Most participants agreed that section 81.1 of the *BIA* did not afford **Unpaid Suppliers** the protection it was intended to provide. As a result, it was purported that a large number of creditors are currently being taken advantage of. Some advocated that the reason for this was that trustees were using the *LIFO*² accounting method rather than the *FIFO*³ accounting method. Some participants went so far as to state that the ineffectiveness of section 81.1 had become a borrowing power for debtors in financial difficulty. It was, therefore, proposed that the provision be amended in order to provide a specified time frame where unpaid suppliers could reclaim and/or repossess their goods or supplies. It was suggested that the time frame for doing so be calculated from the time of bankruptcy, rather than from the date of delivery of the goods or supplies.

Moreover, it was suggested that the terms "same state" and "identifiable" in section 81.1 be clarified and/or repealed as these terms further encumbered the rights of unpaid suppliers in that, in some cases where the supplies or goods have been modified, even slightly, the court has ruled that the goods are no longer "identifiable" and therefore, the unpaid supplier is precluded from the intended protection of section 81.1 of the *BIA*. Participants further added that there are social costs involved when suppliers do not get paid, resulting in a cascading effect or chain reaction of bankruptcies.

It was further noted that the main problem when dealing with this issue is that it is becoming increasingly difficult for banks to know when a client is insolvent or experiencing financial difficulties, and even more difficult to know when to intervene or to take a more pro-active role. For example, clients will hide liabilities, such as tax liabilities and other unpaid source deductions which can often be quite substantial. To date there exists no practical way of knowing the current tax liability of a client. Moreover, even if the banks do receive monthly, quarterly and yearly reports, it becomes nearly impossible to be current with all the information received as it is not uncommon to have one loans officer supervising 200 loans.

It was suggested that section 81.1 of the BIA be reviewed and reworded in order to afford unpaid suppliers appropriate protection for their goods and/or supplies.

² *LIFO (last in, first out) a method of identifying and valuing inventories which assumes that last goods purchased are the first ones sold and therefore, the goods left in inventory at the end of the year are assumed to be those first purchased.*

³ *FIFO (first in, first out) a method of accounting for inventory which assumes that goods are sold in the order in which they are purchased.*

2.2. Asset Rollovers

The issue of **Asset Rollovers**, commonly referred to as "flip-flops", was generally not considered a bankruptcy issue *per se* but rather one of public perception.

While some participants argued that they saw no problem with a former owner of a corporation re-acquiring the company's assets under a different corporate entity, provided that the assets were rolled over at the best market value, others opposed this type of transaction altogether, and suggested that the *BIA* be amended to specifically preclude such transactions. In relation to this suggestion, another participant added that other statutes, such as the *Assignment and Preferences Act*, address the issue of fraudulent asset rollovers. This being so, the question raised was who will pay for this process?

It was suggested that the BIA be amended in order to specifically address the issue of 'asset rollovers'.

2.3. Receiverships

Participants commented that, in certain circumstances, the requirements of Part XI of the *BIA* regarding **Receiverships** were onerous and expensive, particularly when dealing with small estates. It was also mentioned that there are very little sanctions for those who do not comply with the requirements of Part XI. Moreover, business community representatives stated that they expected that receivers be qualified and accountable for their actions. One participant proposed that all receivers be licensed trustees⁴. In response to this suggestion, banking representatives commented that such a requirement would merely add to costs and would not be economically feasible, especially in cases where the estates are very small.

Finally, it was proposed that the OSB review the reporting requirements for receiverships in order to evaluate whether or not some leniency could be incorporated in the system, in certain circumstances.

Participants suggested that the provisions dealing with receiverships be reviewed in order to ascertain whether or not the requirements imposed can be exempted in certain circumstances.

⁴ *During the discussions which preceded the last round of legislative amendments of 1997, representatives for the Canadian Insolvency Practitioners Association were unsuccessful when they recommended to Parliament this specific requirement.*

Part Three

The Time For Action

As you are aware, Phase I of the *Bankruptcy and Insolvency Reform* emerged in 1991 with *Bill C-22*. Phase II culminated in the enactment of *Bill C-5*, which was based largely on the Bankruptcy and Insolvency Advisory Committee (BIAC) recommendations in April 1997. Having now completed the National Insolvency Forum for the six (6) identified regions, the OSB must now draw from the numerous suggestions, a selected few which will be comprised in the Action Plan for the coming millennium.

The OSB will base its selection on various criteria such as the feasibility of the suggestion, the resources necessary to implement the suggestion, and whether the suggestion is in keeping with Government and/or OSB objectives and priorities.

Part Four

Executive Summary

Fiscal constraints and the pervasive question of *What taxpayers are getting in return for their investment in various government programs* have prompted the questioning and rethinking of traditional approaches to the role of government and how it does business.

In February 1997, the OSB received permission to function as a *Special Operating Agency* responsible for overseeing, amongst other things, the administration of all matters which fall under the *BIA*, as well as to ensure that funds and assets were re-allocated in a positive and fair manner. Although amendments made to the *BIA* during the 1992 and 1997 Reform have come a long way to improve Canada's insolvency system, during the course of the NIF round-table discussions the OSB was apprized of a number of outstanding issues which warrant our attention in order to further improve the system. We have attempted to paraphrase those suggestions made by both consumers and commercial bankruptcy representatives, in the following Executive Summary.

While it is true that Integrity is the cornerstone of our insolvency system, it is also true that information on performance and efficiency is required for good management and effective governance. Knowing how well programs are doing is increasingly essential to managing today's public sector, as our government faces resource reductions and a citizenry that continues to expect good value from its government.

When asked *How to improve and streamline the process*, participants had a number of suggestions. The discussion opened with the subject of **Mediation**. Surprisingly, a number of participants were unaware of the existence of this process. Those who were familiar with mediation agreed that it was a cost-effective way of obtaining additional payments, yet was not necessarily less time-consuming. It was also suggested that the existence of the mediation process and its benefits be further promoted and/or publicized.

With respect to the issue of **Counselling Services**, it was suggested that a study be conducted on the benefits of such services. It was also suggested that consideration be given to introduce some leniency to the existing process, in order to permit that the second counselling session be held beyond the prescribed time frame.

Education was also discussed and stakeholders suggested that the OSB pave the way to educating young adults on budgeting, the use of credit and the aspect of financial management.

The subject of education could not be discussed without also touching on the issue of **Student Loans**. Those advocates who believe that all bankrupts deserve a 'clean fresh start' suggested that section 178 of the *BIA* be further amended to provide leniency in cases where individuals with student loans are experiencing true financial hardship.

With respect to the **Availability of Credit**, participants suggested that discharged debtors be subject to limited credit for a prescribed period as a way to circumvent the existing situation of "easy credit".

On the question of **Proof of Claims**, it was suggested that in some cases, the necessity for creditors to submit a proof of claim be waived; alternatively, it was proposed that "Schedule A" be eliminated and replaced with a declaration by the creditor attesting that he/she agreed with the amount(s) stated by the bankrupt.

From this ensued a discussion regarding **Credit Rating Practices** where participants urged lenders and credit grantors to change their existing credit rating practice, in order to reflect the distinction between those individuals who choose to file a proposal and those who opt for bankruptcy.

With respect to the **Realization of Assets and the Statement of Affairs**, participants commented that the issue of valuation was the most important aspect regarding this issue. As well, participants reiterated the importance for trustees to comply with subsection 19.(3) of the *BIA* which provides that the trustee shall verify the bankrupt's statement of affairs.

When asked about the efficiency of our insolvency system, corporate and commercial participants were concerned with the issue of **Meetings of Creditors** and suggested that alternative means to physical attendance of meetings be recognized as viable options and implemented as a course of action.

Regarding the issue of **Information to Creditors**, a large number of participants commented that oftentimes they did not have the necessary information, in a timely manner, to enable them to determine whether to participate in the bankruptcy and file a "poc". In order to remedy this problem, it was suggested that trustees be required to submit to creditors a 90-day interim report, indicating whether a dividend was likely to be paid.

On the issue of **Unpaid Suppliers**, participants agreed that section 81.1 did not afford the protection it was intended to provide. Accordingly, it was suggested that the provision be reviewed and reworded in order to afford unpaid suppliers appropriate protection for their goods and/or supplies.

The issue of **Asset Rollovers** was next discussed by the participants. Some stakeholders commented that they did not see any problem with such transactions provided the assets were re-acquired at the best possible value. Others, however, were clearly opposed to such transactions and proposed that consideration be given to amend the *BIA* in order to address this issue.

Receiverships were the final topic on the agenda. The general comment in this respect was that the requirements of Part XI of the *BIA* were onerous and expensive, particularly when dealing with small estates. Therefore, participants suggested that the provisions dealing with receiverships be reviewed in order to ascertain whether or not the requirements imposed can be exempt in certain circumstances.

Part Five

Conclusion: The Way Ahead

The publication of this report marks an important step in the OSB's commitment to streamline and improve Canada's Insolvency System.

This series of NIF conferences has provided the OSB with insightful information on how to improve the existing Insolvency System. The OSB will now begin considering which suggestions can be implemented in the absence of legislative amendments through the issuance of *Circulars*, *Directives* and voluntary codes of conduct. With the next legislative review in 2002 just around the corner, proposals requiring legislative changes to the *Bankruptcy and Insolvency Act* will be formally submitted to the Corporate Law Policy Directorate of Industry Canada.

It is with your co-operation, through this type of round-table discussion, that the OSB, together with Industry Canada, will continue striving towards a business-like bankruptcy service which provides high-quality, trusted, timely and efficient services, consistent with its mandate.

We would like to reiterate our gratitude for your participation in the National Insolvency Forum (NIF). The Halifax Conference was well attended and the suggestions for change and improvement to Canada's Insolvency System were very much appreciated.

Thank you, once again.

Summary of Discussion Papers Submitted by Participants

DISCUSSION PAPER #1

Submitted By: The Canadian Bankers Association

STREAMLINING (Consumer proposals)

- Subsection 66.12 (2) of BIA should be amended to allow creditors to oppose a debtor moving from Division I to Division II. This will make it clear that debtors who have no intention of going through with a proposal cannot stop proceedings under one Division of the BIA and move to another Division, frustrating creditors in the process.
- Subsection 128 (1.1) of BIA should be amended to require due diligence on the part of the trustee in providing full names and addresses of any persons holding security interests. For example, if an incorrectly addressed notice is received by a large organization, it may well find itself outside of the thirty-day response period and lose its security.
- Section 66.2 of the BIA, regarding supervision of consumer debtors' affairs, should be amended to remove the requirement for obtaining the consent of the consumer.

TRUSTEE OFFICES

- A better consistency on the part of the trustee in addressing the spirit and intent of the legislation would improve the effectiveness of the BIA. The CBA recommends a consistent direction to trustees that they should immediately retrieve all collateral and credit cards and advise banks immediately of these measures.
- Some trustees take possession of collateral and often store it in private locations which incurs exorbitant storage costs for the financial sector. In addition, the delay in notifying the creditor of the fact of possession and location of the collateral exacerbates the problem.

DISCUSSION PAPER #2

Submitted By: Equifax

QUALITY, TIMELINESS AND COSTS OF INFORMATION RECEIVED BY THE OSB

- Only about one half of the information is received in a form which allows it to be added to the Equifax database in an automated fashion. The OSB should put procedures into place which ensure that information entered by department officials for circulation to both the general public and the credit reporting agencies is as accurate and complete as possible. In addition,

it would be helpful if the OSB would provide information such as "trade style" and "trade names" when an individual who has operated an unincorporated business is filing under the BIA.

- Bankruptcy-related information must be delivered in a timely and accurate manner if it is to be a useful tool to credit grantors. This information must be made available on a real time basis. The OSB should consider converting their system to allow for such information to be sent on a daily basis via the Internet.
- Several months ago, the OSB imposed a very substantial user fee for obtaining bankruptcy-related information. The OSB should opt to maintain the current rates it charges for information. These increased funds should be reinvested in a manner that will ensure enhancement of the product being delivered.

ON-LINE CREDITOR AND DEBTOR LISTS

- This information should be made public immediately upon same being compiled by the appointed receiver or trustee. Such information should be made available by means of a universally accessible web site at no charge to the general public. The current system tends to favour one class of creditor over others. The OSB initiative should strive to ensure greater equity in the dissemination of information, a concept which certainly would be appropriate and fair.

DISCUSSION PAPER # 3

Submitted By: The Canadian Bankers Association

I) STREAMLINING

- There should be common service delivery standards for Insolvency Professionals. Banks find a wide variety in the quality and timeliness of reports received from IPs which makes it difficult for banks to respond and participate effectively in the process.
- Brief interim reports should be made available to all creditors indicating progress made in finalizing the bankruptcy.
- An updated asset and liability report should be provided after claims have been proven and assets have been formally appraised or investigated.
- Attendance at a meeting of creditors should not be necessary, except in cases of fraud, missing assets, etc.
- Time frames for voting on a proposal seem too short as it appears the documents are not always mailed promptly.

II) RECEIVERSHIPS

- Registration and compliance with the receivership provisions of the BIA are onerous for some businesses. In many instances, the cost of appointing a receiver to meet BIA requirements exceeds the realizable value of the assets held as security.

III) ENVIRONMENTAL LIABILITY

- The CBA opposes any “super-priority” liens which change the priority scheme that is relied upon by secured creditors.
- The scope of any super-priority for environmental clean-up costs must be strictly limited.
- Limiting the super-priority on a site-by-site basis to the “affected property” only is the best solution.
- The words “is contiguous thereto” [subsection 14.06(7)] should be replaced by “has a common boundary therewith”.

IV) INTERNATIONAL INSOLVENCIES

Any BIA international insolvency amendments should not:

- interfere with the discretion of Canadian judges;
- impact on the flexibility of courts to deal with debtors and assets located in Canada;
- facilitate the importation of foreign bankruptcy laws;
- introduce uncertainty into domestic lending transactions or the taking of security;
- constitute leading edge cross-border insolvency legislation.

V) DEBTOR IN POSSESSION FINANCING

- The courts are now exercising inherent jurisdiction to grant super-priority charges over existing lenders to secure financing for businesses that are now under reorganization. It will be important for the banks as lenders that the criteria for such super-priority financing be better defined in restructuring legislation.

VI) DIRECTORS' OBLIGATIONS

Directors should:

- be given a degree of protection in insolvency situations from strict liability for claims such as wages and source deductions which can arise without the fault of the directors;
- have a fiduciary duty to consider the interests of creditors as well as shareholders.

VII) LEASING

- Clearer and more consistent rules governing leases of personal property should be developed.

For example, there is considerable uncertainty as to what happens when a lessor goes bankrupt. It is unclear to what extent lessors are secured creditors for the purposes of the BIA and the CCAA. There is no process for retaining or disclaiming personal property leases. Addressing these issues should simplify leasing financing.

VIII) PRIORITIES

- The new super-priority for source deductions should be limited to current assets.
- The bankruptcy scheme of claims priorities should apply in receiverships.

IX) INTELLECTUAL PROPERTY

- Reform in the area of intellectual property rights would enhance both the lending process and the insolvency process, given the growing importance of intellectual property rights in many businesses.

X) UNPAID SUPPLIERS

- Complete removal of the "unpaid suppliers" provision from the BIA (sec. 81.1): this provision has a negative impact on the availability of credit as it reduces the ability of borrowers to pledge inventory as security for advances of credit, thereby curtailing access to inventory and operating financing.

DISCUSSION PAPER #4

Submitted By: Ron W. Whiting of Nova Scotia Business and Consumer Services, Consumer and Commercial Relations - Debtor Assistance Branch

I) Counselling [Reference to Section 66.13(2)(a) and (b) of the BIA]

Existing time frames for counselling sessions are not realistic.

- Administrator/debtor should decide on a time frame of within one year.
- Sessions should not be less than thirty days apart.
- Counselling to be optional and/or be part of the Consumer Proposal as a condition.
- Time frame should be:
 - (1) 1st session within 60 days of court approval;
 - (2) 2nd session flexible prior to completion of Consumer Proposal.
- A Directive change would be necessary to accomplish this and would apply only to Consumer Proposals.

II) Notifications under section 66.27 of the BIA

Improved communications to creditors

- Send status report to creditors after Consumer Proposal ratified by the court.
- Creditors with liabilities of less than \$250.00 should be provided with a copy of the Consumer Proposal. Since the creditors are bound by the provisions of the Proposal, they should be fully aware of all circumstances.

III) Debtor/Revenue Canada Taxation

Revenue Canada is given a priority under the BIA re: Consumer Proposal.

- Debtors are currently not required to file a cut off income tax return until the date the Consumer Proposal is filed. If debtors owe money, they have to pay Revenue Canada outside the Proposal. This seems unfair as they are getting a priority over other creditors.
- The suggestion would be to issue a Directive instructing debtors to file a cutoff income tax return up to the date of the filing of the Proposal which will level the playing field. This will allow any tax owing to form part of the Consumer Proposal, and if there is a refund, these monies could form part of the Proposal for the benefit of all creditors.
- Amend the Insolvency circular issued Jan. 21, 1993, "Income Tax Returns", to reflect this recommendation.

IV) Filing Assessment Certificate

Assessment Certificate contains unnecessary information about other financial advice received by debtor

- Revisit Assessment Certificate and eliminate this question.

V) Duties of Administrator

Administrator's Report needs more information

- Expand the report to include:
 - (1) other mandatory requirements;
 - (2) why the proposal is more beneficial than a bankruptcy (provide numbers).
- Make changes through Circular or Directive

VI) Proof of Claim

The BIA states no Status Report is needed following ratification by creditors and the Court.

- Why does the new Proof of Claim form give creditors the option to request these Status Reports?
- Who is to decide what a substantial change is? Can we change the Proof of Claim form to eliminate this option?

Creditors are permitted to file a Proof of Claim anytime during the life of a Consumer Proposal.

- This procedure reduces the dividends to other creditors and creates additional work for the Administrators.
- Recommendation: Proof of Claim to be filed within three months after Proposal notification, otherwise creditors cannot claim their dividends.
- Should be considered when BIA is reviewed in two and a half years.

VII) Budget Information to Creditors

Creditors do not receive a detailed breakdown of the Budget information

- Administrators of Consumer Proposal should send a detailed budget in place of the existing budget section contained in the SOA.
- Make changes through Directive.

VIII) Delinquent Payments/Additional Creditors

Reduction/Increase in the amount of dividend received

- Give explanation on the trustee's Statement of Receipts & Disbursements as to why there is a variance in the amount of the dividend.
- Make changes through Circular or Directive.

IX) Division II - Consumer Proposal

Problem with definition of who can file a Division II Consumer Proposal (ie. limit of \$75,000)

- Change definition of consumer debtor to eliminate the dollar figure, and replace it with a definition which provides that if less than 20 percent of a consumer's debt is attributable to business liabilities, then the debtor may file a consumer proposal.
- Make changes through an amendment to Regulations or to legislation.

X) Credit Ratings (Credit Reporting Agencies)

Credit Agencies rate Consumer Proposal as R-9, giving the debtor no incentive to file a Consumer Proposal.

- Information remains on credit file history for 7 years (in the case of an R9 rating) from the

date of completion of the Consumer Proposal rather than from the date of filing the proposal. Often the situation is harsher if the debtor files a proposal than a bankruptcy (in the case of an R7 rating, the period of time is three years).

- Commencement of the seven years should be from the date the proposal is filed rather than from the date of completion.
- OSB should approach the Credit Rating agencies with these suggestions.

XI) Further Comments on the efficiency of the current system and service standards:

- Need for better educated and more experienced Official Receivers.
 - ▶ This would assist in the timeliness in responding to enquiries and correspondence.
- Need to educate the creditors at the national level.
 - ▶ regarding the pros and cons of consumer lending, insolvency, etc., and;
 - ▶ easy accessibility of credit, i.e. credit cards, lines of credit, escalating debt - credit grantors must appreciate the impact of their policies.

DISCUSSION PAPER #5

*Submitted by: Mike Salyzyn of Salyzyn & Associates Limited (Nova Scotia),
Trustees in Bankruptcy*

I) SURPLUS INCOME/SUPERINTENDENT'S STANDARDS

Many debtors want to forgo certain items in their budget in an effort to make a reasonable consumer proposal or provide for surplus income under a consumer bankruptcy. Because of the Superintendent's Standards, in some cases debtors could pay more readily.

- They could do so on a voluntary basis.
- The debtor/bankrupt should sign a document to that effect.
- May allow more consumer proposals, more surplus payments, more dividends to creditors.
- Would necessitate a Circular/Directive to affect this change.

II) PROOF OF CLAIM

A proof of claim is sent to all creditors, who are expected to file one before a meeting of creditors in order to participate and to become eligible to receive dividends, a process which can be quite time consuming.

- No requirements for creditors to file proof of claim unless:

- (1) they are a secured creditor; or
- (2) they wish to have a meeting of creditors.

- If dividend anticipated, proof of claim would be sent to creditors before distribution.
- This could be accomplished by changes to BIA, or
- Advise creditors by circular that a directive will be issued requiring the trustee to send a proof of claim if a dividend is anticipated and that creditors need not send in a proof of claim initially unless trustee requests same.

III) ASSESSMENT CERTIFICATE

The bottom part of this form asks debtor if he/she received advice regarding their financial situation.

- Delete this portion of Assessment Certificate as it is a confusing topic to discuss with the debtor and always results in a "No".
- Amend Directive to reflect change.

IV) COUNSELLING

What type of evaluations have been done on the quality and effectiveness of counselling since 1992?

- Establish a uniform agenda and/or presentation to be implemented by Qualified Insolvency Counsellors and evaluated by the OSB.
- Notification in counselling directive setting out the quality of material presented at these sessions.

V) REALIZATION OF ASSETS

A trustee must convert an estate from a Summary to an Ordinary Administration in cases where he or she realizes on an asset and has fees and expenses connected with the sale of the asset: this entails the possibility of holding a meeting of creditors, appointing inspectors, publication of bankruptcy in a newspaper, etc.

- If asset is sold under the Summary tariff of \$10,000 net, then trustee need not convert the estate.
- In such situations the trustee would be required to file with the OSB a detailed breakdown of invoices, fees and expenses of the sale. This would save much time and expense for the estate.

VI) PREVENTIVE MEASURES

Rise in recidivism and consumer bankruptcies; consumer credit escalating

- Quality insolvency counselling for debtors/bankrupts.
- Speaking engagements by OSB staff and creditors on preventing insolvencies.
- Counselling and speaking engagements to schools and organizations given by trustees.
- Insolvency Counsellors should provide counselling and speaking engagements.
- Collaboration of creditors in establishing a system for the reporting of all credit applications to an agency.
- Superintendent to negotiate with national credit groups for acceptable solution to credit checks.
- Superintendent/stakeholders should develop standard educational package.

VII) CREDITOR EDUCATION

Creditors have different knowledge levels with respect to their rights and responsibilities under the BIA. Creditors have different knowledge levels when dealing with a trustee or administrator. This causes considerable time to be spent by trustees/administrators in educating lenders on a one-on-one basis.

- Establish national information line for creditors.
- Give seminars to creditors.
- Creditors to appoint “experts” in consumer insolvencies.
- Creditors should centralize their collection activities to allow for quicker and better handling of credit applications.
- Superintendent to investigate/establish National Information Line.
- Creditors should approach Trustees/Administrators/Superintendent to conduct information seminars for their staff.
- Creditors should implement in-house policy to control insolvent accounts.

DISCUSSION PAPER #6

Submitted By: Roger D. Noel, B.Comm., A.C.I. of The Credit Institute of Canada

I) 30-Day Goods [Section 81.1]

a) *Identification of 30 - day goods*

- In the world of commerce, only a limited number of goods bear a serial number which enables positive identification. The vast majority of goods sold do not bear a serial ID. The whole process of specific identification is impossible for the vast majority of unsecured trade suppliers. The 30-day goods claim, for unsecured creditors that do not specifically identify their products, should also enjoy the same level of protection. They should be given a super-priority position, or preferred status, amongst creditors.

b) *Retroactivity. When Notice of Intention or Proposal is filed*

- The provision for insolvent debtors to file a Notice of Intention to file a proposal, which creates a stay of proceedings of 30 days, eliminates any benefit that unsecured creditors might receive under Section 81.1.

II) RESTRICTIONS ON OFFICERS OF BANKRUPT COMPANIES WHICH ARE NOT DISCHARGED

- Officers of limited companies that declare bankruptcy should also have a restriction on their ability to become an officer or director in another company. Currently, no legislation prevents them from starting another company within days of an insolvency.

III) ABUSES OF THE ACT

- Some individuals and companies are quick to take the benefit of the Act, without accepting all of their obligations under the Act. There appears to be no way for the court to deal with abusers, other than to oppose their discharge. The courts should be empowered to set aside the bankruptcy, putting the creditors back in their original position. The courts could annul the bankruptcy in any situation where an insolvent person benefits from the statute, without honouring his/her obligations. Examples of such abuses could include failing to attend the required counselling sessions, failing to submit a monthly budget and failing to disclose assets that are part of the insolvent's estate.

IV) ACCESS TO INFORMATION

- The current process of providing a notice of creditor's meetings in a local newspaper is very costly and inefficient. It should be replaced with a central registry system handled by the OSB. The savings realized in advertising costs could be applied to general revenues of the OSB. The OSB could provide free access to the Internet service to check for insolvent debtors. This service could be updated daily.

**HALIFAX PARTICIPATION LIST/PARTICIPATION LIST IN
BOTH SESSIONS**

Charles Walker Office of the Superintendent of Bankruptcy	Mr. Justice David MacAdam Supreme Court of Nova Scotia
Rodger D. Noel, ACI The Credit Institute of Canada	Lloyd Hart Credit Union Atlantic
Joel Heft Equifax Canada Inc.	Marc Mayrand Office of the Superintendent of Bankruptcy
Tim Hill Registrar in Bankruptcy	Constable Scott Hirtle Royal Canadian Mounted Police
Sandy DiGiacinto Registrar in Bankruptcy	Professor John Chamard Faculty of Commerce, Saint Mary's University
Michael A. Salyzyn Salyzyn & Associates Limited	Dan Shea Revenue Canada
Delores Howell Office of the Superintendent of Bankruptcy	Lindsay Frank Revenue Canada
Andrew Woodrow Office of the Superintendent of Bankruptcy	François Deleseleuc Royal Canadian Mounted Police

CONSUMER SESSION PARTICIPANTS

Michael Venner, CIP Canadian Insolvency Practitioners Association	Paul G. Goodman The Insolvency Institute of Canada
Ron Whiting Western Region Business and Consumer Services Access Nova Scotia	Will Roach Royal Bank of Canada
Douglas Rideout Insolvency Software Systems Inc.	Carol McFarlane Equifax Canada Inc.
Professor Sue L.T. McGregor Department of Human Ecology Mount Saint Vincent University	Mark S. Rosen The Canadian Bar Association
	Tom Walsh The Canadian Bankers Association

COMMERCIAL SESSION PARTICIPANTS

Peter D. Wedlake, LL.B, CIP
Canadian Insolvency Practitioners Association

Inspector Ian Atkins
Royal Canadian Mounted Police

John S. McFarlane, Q.C.
The Insolvency Institute of Canada

John Weare
The Canadian Bankers Association

Bruce Clarke
The Canadian Bar Association

Brian Anderson
The Canadian Bankers Association

Bob Binns
Equifax Canada Inc.

Don Arsenault
Revenue Canada

Wayne King
Royal Bank of Canada



Industry
Canada Industrie
Canada



Forum national sur l'insolvabilité

Rapport régional de Halifax

AVERTISSEMENT: Les opinions exprimées, les suggestions apportées et les discussions résumées dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement les opinions du Bureau du surintendant des faillites.

Table des matières

Avant-propos	3
Comment nous voyons la question	4
Partie Un : Résumé des discussions et points saillants – Particuliers insolvables	5
1. Efficacité du système actuel	5
1.1. Simplifier le système actuel	5
1.2. Réalisation des actifs et bilan	9
Partie Deux : Résumé des discussions et points saillants – Entreprises insolvables	10
1. Efficacité du système actuel	10
1.1. Simplifier le système actuel	10
2. Questions d'actualité concernant les entreprises insolvables	11
2.1. Fournisseurs impayés	11
2.2. Roulement des actifs	12
2.3. Mises sous séquestre	12
Partie Trois : Le temps d' <i>agir</i>	13
Partie Quatre : Sommaire exécutif	13
Partie Cinq : Conclusion : Ce qui reste <i>à venir</i>	17
Annexes :	
Annexe A- Documents de travail soumis par les participants	18
Annexe B- Liste des participants	29

Avant-propos

Après les nombreuses révisions apportées au cours des sept dernières années à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité (LFI)*, on a pensé que l'année 1999 serait le moment idéal pour consulter divers intervenants et praticiens à propos des aspects opérationnels du système canadien d'insolvabilité. Aux premiers stades de l'organisation du Forum national sur l'insolvabilité (FNI), nous nous sommes rendu compte que, pour que ces consultations parviennent à concentrer l'attention sur les aspects opérationnels du système d'insolvabilité, il était essentiel que les participants possèdent d'un niveau élevé d'expérience concrète et pratique de la question. En d'autres termes, nous voulions que le FNI soit un forum s'adressant aux praticiens et intervenants qui sont les utilisateurs principaux du système d'insolvabilité et qui ont affaire quotidiennement à ses procédures et complexités. Nous sommes d'avis que le forum utilisé s'est révélé un instrument idéal pour atteindre nos objectifs et que le niveau élevé de connaissances et de spécialisation des participants a contribué de façon inestimable au succès de ces consultations.

Comment nous voyons la question

En conformité avec notre mission, qui est d'appliquer un programme national efficace, performant et uniforme, et de faire en sorte que le système actuel soit simplifié afin de mieux répondre aux besoins des intervenants, six régions ont été choisies pour participer au Forum national sur l'insolvabilité organisé par le Bureau du surintendant des faillites (BSF).

Le rapport régional qui suit, et qui est l'un de six rapports, décrit les points saillants des discussions et suggestions des intervenants concernant les changements et améliorations à apporter au système canadien d'insolvabilité. Une copie du rapport sera envoyé à tous les participants et tout les rapports seront disponibles sur le site web du BSF (<http://osb-bsf.ic.gc.ca>). De plus, le rapport national sera publié dans le prochain *Bulletin sur l'insolvabilité*.

Afin de rendre compte adéquatement des opinions et des préoccupations des participants et intervenants, nous avons divisé le rapport en deux (2) parties : la *partie I* fait ressortir les discussions tenues par les participants sur l'efficacité de notre système actuel, notamment les suggestions visant à simplifier le processus relatif aux particuliers insolubles, tandis que la *partie II* contient les discussions tenues par les participants sur les mêmes sujets relativement aux entreprises insolubles.

Finalement, il convient de souligner que nous avons inséré pour la commodité du lecteur, à l'annexe A, un sommaire de divers documents soumis par les participants et, à l'annexe B, une liste des participants.

Afin de voir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, et de circonscrire les améliorations qui pourraient être apportées, on a demandé aux intervenants de s'exprimer sur leurs préoccupations concernant le système actuel d'insolvabilité.

Partie un

Particuliers insolvables

Résumé des discussions et points saillants

1. Efficacité du système actuel

1.1 Simplifier le système actuel

À quelques mois seulement du nouveau millénaire, considérant la nature sans cesse changeante de l'activité économique au Canada et à travers le monde, il est devenu impératif que le Canada puisse compter sur un système d'insolvabilité solide, dynamique et équitable. Dans ce contexte, la question qui se pose est la suivante : *Notre système actuel d'insolvabilité est-il performant ?* À cette fin, des représentants de consommateurs et d'entreprises ont été invités à s'exprimer sur les moyens qui permettraient de simplifier le système actuel afin de le rendre plus expéditif, plus efficace et plus économique.

Interrogés sur la façon d'améliorer et de rationaliser le processus, les participants ont émis plusieurs suggestions. Fait étonnant, un grand nombre de leurs commentaires portaient sur des questions de communication. C'est un fait établi que la rupture des communications entre les débiteurs et les créanciers est l'un des facteurs contribuant à de nombreuses faillites. La *LFI* a été modifiée en 1997 afin de mettre en place un processus de médiation dans le but d'améliorer les échanges entre les parties. Ce sujet a été le premier à être abordé lors des discussions.

Alors que certains participants accueillaient favorablement l'ajout de cette option au processus, d'autres en ignoraient complètement l'existence. Ceux qui connaissaient bien le processus de médiation se sont entendus pour dire que, bien que celui ne permette pas forcément d'épargner du temps, il facilite néanmoins les contacts entre les créanciers et les faillis et leur fournit l'opportunité de faire progresser leurs discussions sur les questions qui les opposent. En outre, les participants ont reconnu que le processus de médiation constitue une manière économique d'obtenir, sans l'intervention des tribunaux, le versement de montants supplémentaires.

Le BSF devrait mieux faire connaître l'existence et les avantages du processus de médiation prévu dans la LFI à l'intention des débiteurs et des créanciers.

Les opinions sur les **services de consultation** dispensés par les syndics aux débiteurs étaient partagées : alors que certains participants reconnaissaient qu'il peut être avantageux, pour un particulier failli, de participer à une première session de consultation, d'autres étaient d'avis que l'on devrait faire preuve d'une certaine latitude en ce qui a trait à la seconde étape de ce processus. À cet égard, les participants ont noté qu'il arrive souvent que l'on refuse de libérer un individu qui fait faillite pour la première fois, parce qu'il ne s'est pas conformé à la seconde étape du processus de consultation, tel que recommandé.

Par conséquent, il a été suggéré d'examiner la possibilité d'accorder une certaine discréption afin de permettre que la seconde session de consultation se tienne en dehors du délai prescrit (i.e. après la période de 30 jours suivant la première phase et dans les 210 jours suivant la date de la faillite ou du dépôt d'une proposition de consommateur Directive 1R2).

Par contre, tous se sont entendus sur le fait qu'avant de modifier la Directive 1R2 sur les consultations en matière d'insolvabilité, il est nécessaire d'obtenir plus d'information sur l'utilité et les avantages des sessions de consultation, en particulier dans les cas de faillites à répétition. À cet égard, les participants ont convenu à l'unanimité qu'il serait utile d'effectuer une étude pour déterminer le nombre de faillis à avoir bénéficié de services de consultation et pour qui ces services ont eu un impact positif sur leur réhabilitation.

Il a été suggéré d'examiner la possibilité d'accorder une certaine discréption en ce qui a trait au délai à l'intérieur duquel la seconde session de consultation doit être tenue. De plus, tous ont convenu qu'il convenait d'effectuer une étude afin de déterminer les avantages des services de consultation et d'en évaluer la valeur ajoutée de même que les effets à court et à long terme dans les cas de faillites répétées.

Abordant les questions liées à l'**éducation**, les participants ont souligné qu'il est utile, pour une personne insolvable ou un failli, de remplir un état des dépenses mensuelles puisque ceci lui permet de mieux identifier ses lacunes dans la gestion de son budget.

Il semblait y avoir un large consensus quant au fait qu'il est nécessaire de dispenser de la formation en matière de gestion de budget. Les participants étaient d'avis que le BSF de même que les autres intervenants - y compris les créanciers - devraient, de concert avec les ministères provinciaux de l'éducation, consacrer temps, argent et énergie à l'élaboration et à la mise en place d'un programme éducatif sur la préparation d'un budget, le recours au crédit et la gestion financière. Pour certains participants, le fait que ces matières soient absentes du programme scolaire de premier niveau constitue une faille importante de notre système éducatif.

À titre de mesure éducative après-faillite, certains participants ont évoqué la possibilité qu'un établissement financier consente un prêt de 1 000 \$ à un ex-failli afin d'aider ce dernier à améliorer sa cote de crédit. Un tel prêt servirait à l'acquisition d'un instrument financier - tel qu'un CPG ou une obligation d'épargne du Canada -, lequel serait à son tour utilisé afin de garantir le prêt.

Il a été suggéré que le BSF favorise l'éducation des jeunes adultes en matière de préparation d'un budget, de recours au crédit et de gestion financière.

Après avoir discuté d'éducation, les participants en sont naturellement venus à la question des **prêts étudiants**. De nombreux participants n'ont pas caché leur mécontentement face au traitement accordé aux étudiants à cet égard. Les participants s'inquiétaient principalement des modifications apportées à l'article 178 de la *LFI* qui ont eu pour effet de faire passer de 2 à 10 ans la période durant laquelle un failli ne peut être libéré de la dette découlant d'un prêt étudiant. Plusieurs ont soutenu que ces modifications vont à l'encontre d'un principe fondamental en matière de faillite : celui d'offrir au débiteur un nouveau départ, en le libérant du poids écrasant des dettes contractées avant la faillite. Certains participants sont allés jusqu'à dire qu'en imposant des mesures aussi strictes, le gouvernement avait eu une réaction exagérée. D'autres doutaient fortement que d'anciens étudiants fassent faillite, dès l'obtention de leur diplôme, dans le seul but de se soustraire à l'obligation de rembourser leurs prêts étudiants. En dépit du fait que c'est le ministère des Finances, et non pas le BSF, qui est à l'origine des modifications apportées à l'article 178 de la *LFI*, les participants désiraient néanmoins formuler le souhait que la période en question soit réduite à cinq ans.

*Il a été suggéré de modifier la *LFI* afin que les débiteurs, à qui des prêts étudiants ont été consentis et qui sont confrontés à de véritables difficultés financières, soient traités avec une certaine clémence.*

L'on a ensuite abordé les questions relatives au **crédit disponible**. Plusieurs participants ont discuté du fait qu'il est devenu trop facile d'obtenir du crédit, que ce soit avant ou après une faillite, et qu'il est également devenu trop facile de déclarer faillite.

En outre, tout en reconnaissant que les « banques virtuelles » représentent l'un des facteurs ayant contribué à la baisse des taux de financement et de crédit, les participants ont également admis que les établissements financiers sont en partie responsables de la facilité avec laquelle les débiteurs peuvent obtenir du crédit. Pour remédier à cet état de fait, il a été suggéré de limiter la capacité d'emprunter des débiteurs libérés à la suite d'une faillite, pendant l'année qui suit cette faillite ou, alternativement, pendant l'année suivant leur libération.

Considérant la facilité avec laquelle il est possible d'obtenir du crédit, il a été suggéré de limiter la capacité d'emprunter des débiteurs libérés pendant une période déterminée.

En ce qui a trait aux **preuves de réclamation**, les participants ont suggéré que l'on renonce à cette exigence dans certains cas, et tout particulièrement dans le cadre de faillites administrées sommairement. La plupart était d'avis qu'il peut parfois être long et fastidieux de compléter une preuve de réclamation. D'autres ont proposé de supprimer « Annexe A » de la preuve de réclamation et de la remplacer par une déclaration du créancier attestant qu'il accepte le montant indiqué par le failli dans son bilan. Dans pareils cas, aucune preuve de réclamation ne serait exigée à moins qu'un dividende ne soit distribué par la suite. Dans les cas où il est probable qu'un dividende soit distribué, il a été suggéré que le syndic envoie un « *avis de dividende* » contenant une « *disposition de temporisation* »¹.

Il a été suggéré de renoncer, dans certains cas, à l'exigence faite aux créanciers de soumettre une preuve de réclamation. Alternative, il a été proposé de supprimer l'annexe «A» et de la remplacer par une déclaration du créancier attestant qu'il accepte le ou les montants indiqués par le failli.

Enfin, plusieurs participants ont fait part de leurs insatisfactions et de leurs inquiétudes face aux pratiques actuelles en ce qui a trait à l'attribution de **cotes de crédit**. Les participants ont insisté auprès des représentants des agences d'évaluation du crédit afin qu'ils modifient leur façon d'attribuer les cotes, en établissant une distinction entre les débiteurs qui ont opté pour le dépôt d'une proposition et ceux qui ont choisi de faire faillite. Le système actuel d'attribution des cotes, a-t-on affirmé, fait peu, voire aucune, distinction entre ces deux situations. L'on envoie, de ce fait, un message unique aux créanciers : l'individu sollicitant un prêt présente un risque élevé.

Les représentants des agences d'évaluation du crédit ont répliqué à ces commentaires en expliquant que l'attribution de cotes au dossier d'un particulier ne relève pas d'eux mais plutôt des créanciers qui se fondent, pour ce faire, sur les antécédents financiers du particulier. Un représentant d'une agence d'évaluation du crédit, a ajouté que les agences ne peuvent modifier la cote attribuée par un créancier parce que les renseignements sur lesquels celle-ci s'appuie « n'appartiennent pas à l'agence d'évaluation du crédit » mais au créancier.

¹. Une « *disposition de temporisation* » est une loi ou une disposition législative qui prévoit que la reconduction d'une loi, d'un organisme administratif ou d'une autre fonction gouvernementale est subordonnée à l'examen périodique de la raison-d'être de ces derniers.

Un participant a souligné que les débiteurs et les faillis ont la possibilité d'inclure une lettre dans leur dossier de crédit, expliquant leur situation financière et les raisons pour lesquelles ils ont manqué à leurs obligations. Une telle lettre pourrait atténuer les effets négatifs de la cote attribuée, lors de la présentation d'une nouvelle demande de crédit.

Les participants ont insisté auprès des bailleurs de fonds afin qu'ils modifient leurs pratiques actuelles en matière d'attribution de cotes de crédit, de manière à ce que celles-ci refètent la distinction entre les individus qui optent pour le dépôt d'une proposition et ceux qui choisissent de faire faillite.

1.2 Réalisation des actifs et bilan

Les participants se sont entendus pour dire qu'à l'étape de la **réalisation des actifs**, la question la plus importante et la plus sujette à controverse est souvent celle de l'évaluation de ces actifs. Les participants ont également noté que les articles que les débiteurs croient être de grande valeur sont souvent ceux qui, en réalité, ont une faible valeur marchande (par exemple : les automobiles, les collections de pièces de monnaie et de timbres, le matériel électronique, etc.). Par conséquent, les participants ont suggéré qu'avant de réaliser un avoir, les syndics soient tenus d'en obtenir à la fois la valeur de liquidation et la valeur marchande. Les participants ont suggéré que le débiteur et le créancier qui ne s'entendent pas sur la valeur de l'actif en question, aient recours à une forme quelconque de médiation pour régler leur différend.

Par ailleurs, les participants ont reconnu que le **bilan** constitue le document le plus important de la faillite. Pour cette raison et parce qu'il semble que les débiteurs choisissent souvent de ne pas divulguer l'existence de certains actifs que les syndics doivent se conformer aux exigences du paragraphe 19.(3) de la *LFI* et procéder à un examen approfondi du bilan.

Les participants ont noté que la question la plus importante en ce qui a trait à la réalisation des actifs, est celle de l'évaluation de ces actifs. Ils ont, par ailleurs, rappelé l'importance, pour les syndic, de se conformer au paragraphe 19.(3) de la LFI qui édicte que le syndic doit vérifier le bilan du failli.

Partie deux

Entreprises insolvables

Résumé des discussions et points saillants

1. Efficacité du système actuel

1.1. Simplifier le système actuel

Les mêmes questions concernant la façon d'améliorer le système d'insolvenabilité actuel et de le rendre plus efficace et plus expéditif, ont été posées aux participants issus du milieu des affaires.

En ce qui a trait à l'**assemblée des créanciers**, il a été suggéré d'adopter une disposition semblable à celle qui existe pour les propositions de consommateurs et qui fixe un seuil pour la tenue des assemblées. Il a ainsi été proposé que de telles assemblées ne soient tenues que dans les cas où au moins 25 % des créanciers l'ont demandé.

Étant donné les moyens techniques disponibles il a été suggéré que la *LFI* reconnaissse des moyens alternatifs à la présence physique aux assemblées (par exemple les téléconférences, les vidéoconférences, etc.). La plupart des participants ont adhéré à cette suggestion. D'autres ont cependant fait observer qu'il pourrait être impossible de tenir ce type d'assemblée lorsque le nombre de créanciers est élevé.

Il a été suggéré que soient reconnus des moyens alternatifs à la présence physique aux assemblées et que ceux-ci soient mis en application dans le cadre d'un plan d'action.

La plupart des participants ont critiqué l'échéancier actuel prévoyant la transmission des **renseignements aux créanciers**. De façon plus spécifique, les créanciers se sont plaints de ne pas obtenir en temps opportun les renseignements leur permettant de décider s'ils participeront ou non à la faillite. Par conséquent, il a été proposé que les syndics soient tenus de présenter à tous les créanciers un rapport provisoire de 90 jours détaillant tous les actifs du débiteur. Ceci permettrait aux créanciers de déterminer s'ils déposeront ou non une preuve de réclamation. Cette suggestion a été bien accueillie par la plupart des participants, et particulièrement par les petits créanciers commerciaux non garantis qui avaient l'impression de n'être pas toujours tenus au courant de la situation du failli.

Les participants ont suggéré d'imposer aux syndics l'obligation de présenter à tous les créanciers un rapport provisoire de 90 jours détaillant les actifs du débiteur, afin que ceux-ci puissent déterminer s'ils déposeront ou non une preuve de réclamation.

2. Questions d'actualité concernant les entreprises insolvables

2.1. Fournisseurs impayés

La plupart des participants étaient d'avis que les **fournisseurs impayés** ne jouissent pas de la protection que l'article 81.1 est censé leur accorder et par conséquence, qu'un grand nombre d'entre eux se font actuellement exploiter. Pour certains, ceci s'explique par le fait que les syndics privilégient la méthode de comptabilisation des stocks DEPS² plutôt que la méthode PEPS³. Quelques participants sont allés jusqu'à affirmer qu'en raison de l'inefficacité de l'article 81.1, les débiteurs qui éprouvent des difficultés financières jouissent d'un pouvoir d'emprunt additionnel. Par conséquent, il a été proposé que cette disposition soit modifiée afin de prévoir un délai précis à l'intérieur duquel les fournisseurs impayés peuvent réclamer ou reprendre possession de leurs marchandises ou de leurs fournitures. Il a été suggéré que ce délai commence à courir à partir de la date de la faillite plutôt qu'à partir de la date de livraison des marchandises ou des fournitures.

En outre, il a été suggéré de clarifier le sens des expressions « même état » et « identifiées » contenues à l'article 81.1, voire même d'abroger celles-ci, puisqu'elles ont pour effet de limiter, davantage encore, les droits des fournisseurs impayés. Dans certains cas, en effet, les tribunaux ont jugé que des marchandises qui avaient subi des modifications, même minimes, ne pouvaient plus être « identifiées », niant ainsi au fournisseur impayé la protection prévue par l'article 81.1 de la *LFI*. Les participants ont ajouté que, lorsque les fournisseurs ne sont pas payés, cela provoque de nouvelles faillites par une réaction en chaîne et entraîne, de ce fait, des coûts sociaux.

D'autre part, les participants ont noté que le problème principal à cet égard est qu'il est devenu de plus en plus difficile pour les banques de savoir si un client est insolvable ou s'il connaît des difficultés financières et qu'il est encore plus difficile de savoir quand intervenir ou jouer un rôle plus proactif. Il arrive, par exemple, que des clients dissimulent des dettes telles que des impôts à payer ainsi que d'autres déductions à la source impayées dont le montant peut souvent être assez élevé. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de façon simple de connaître le montant des impôts exigibles d'un client. Au surplus, bien que les banques

² La méthode d'identification et d'évaluation des stocks DEPS (dernier entré, premier sorti) part du principe que les dernières marchandises achetées sont les premières à être vendues. Par conséquent, les marchandises toujours en stock à la fin de l'année sont présumées être les premières qui ont été acquises.

³ La méthode de comptabilisation des stocks PEPS (premier entré, premier sorti) part du principe que les marchandises sont vendues dans le même ordre qu'elles ont été acquises.

reçoivent des rapports mensuels, trimestriels et annuels, il est devenu presque impossible, pour un responsable des prêts, d'être au courant de la masse des renseignements transmis puisqu'il n'est pas rare que celui-ci doive superviser 200 prêts.

Il a été suggéré de procéder à un examen attentif de l'article 81.1 de la LFI afin de le remanier de façon à ce qu'il procure aux fournisseurs impayés une protection adéquate à l'égard de leur marchandises et de leurs fournitures.

2.2. R oulement d e s a c t i f s

De manière générale, la question du **roulement des actifs** ou, plus communément, « flip-flop » n'était pas, en soi, considérée comme étant relative à la faillite mais plutôt comme étant une question de perception du public.

Certains des participants ont indiqué qu'ils ne voyaient aucun inconvénient à ce que l'ancien propriétaire d'une société acquiert à nouveau les actifs de celle-ci, au nom d'une autre société, dans la mesure où ces actifs sont transférés à la meilleure valeur possible dans les circonstances. D'autres, par contre, étaient complètement opposés à ce type d'opérations et suggéraient que la *LFI* soit modifiée afin de les interdire. Relativement à cette suggestion, un participant a ajouté que d'autres lois, telles que la *Loi sur les sessions et préférences*, comportent des dispositions sur les roulements frauduleux. Dans ce contexte, ceci étant dit, qui défraierait les coûts de ce processus ?

Il a été suggéré de modifier la LFI afin que celle-ci traite spécifiquement de la question du roulement des actifs.

2.3. M i s e s s o u s s é q u e s t r e

Les participants ont fait remarquer que les exigences prévues par la Partie XI de la *LFI* en matière de **mises sous séquestre** peuvent parfois se révéler lourdes et entraîner des coûts élevés, particulièrement dans les cas d'actifs de moindre importance. Il a également été mentionné qu'il existe peu de sanctions en cas de violation des prescriptions de la Partie XI. De plus, les représentants du milieu des affaires ont affirmé qu'ils s'attendaient à ce que la personne agissant à titre de séquestre soit qualifiée pour ce faire et qu'on puisse la tenir responsable de ses actes.

L'un des participants a suggéré que seuls les syndics autorisés puissent agir à titre de séquestres⁴. Les représentants du milieu bancaire ont répliqué qu'une telle exigence aurait pour seul effet d'entraîner des coûts additionnels et qu'elle ne serait pas économiquement réalisable, surtout dans le cas où la valeur des actifs est très faible.

Finalement, il a été proposé que le BSF réexamine les exigences découlant de l'obligation de faire rapport imposée aux séquestrés afin de déterminer s'il est possible, dans certaines circonstances, d'en atténuer les rigueurs.

Les participants ont suggéré de revoir les dispositions concernant les mises sous séquestres afin de vérifier s'il est possible, dans certaines circonstances, de passer outre aux exigences qui y sont prévues.

Partie trois

L e t e m p s d' a g i r

Comme vous le savez, la phase I de la Réforme de la faillite et de l'insolvabilité a débuté en 1991 avec le projet de loi C-22. La phase II s'est conclue par la promulgation du *projet de loi C-5*, qui était largement fondé sur les recommandations du comité consultatif sur la faillite et l'insolvabilité (CCFI) d'avril 1997. Le Forum national sur l'insolvabilité étant maintenant terminé pour les six régions visées, le BSF doit maintenant retenir quelques suggestions parmi toutes celles qui ont été faites pour les intégrer au Plan d'action du nouveau millénaire.

Le BSF va fonder son choix sur divers critères dont la faisabilité de la proposition, les ressources nécessaires pour l'application de celle-ci et le fait de savoir si la proposition s'inscrit dans les objectifs et les priorités du gouvernement et/ou du BSF.

Partie Quatre

S o m m a i r e e x é c u t i f

La rigueur budgétaire et la question omniprésente de savoir *quel rendement les contribuables obtiennent sur leur investissement dans les divers programmes*

⁴ Des porte-parole de l'Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité ont soumis, en vain, cette même recommandation au Parlement au cours des consultations qui ont précédé la dernière série de modifications législatives en 1997.

gouvernementaux ont forcé les décideurs à revoir le rôle traditionnel du gouvernement et la manière dont celui-ci fait les choses.

En février 1997, le BSF a reçu la permission d'agir à titre d'*organisme de service spécial* chargé entre autres de surveiller l'administration de toutes les faillites et de faire en sorte que les fonds et les avoirs soient réaffectés d'une manière constructive et équitable. Les modifications apportées à la *LFI* dans le cadre des réformes de 1992 et de 1997 ont énormément contribué à l'amélioration du système canadien d'insolvabilité. Cependant, le BSF a été sensibilisé à plusieurs questions d'actualité lors des tables rondes du FNI, questions sur lesquelles il faudra se pencher afin d'améliorer le système. Nous avons tenté, dans le sommaire suivant, de reprendre les suggestions et recommandations faites par les représentants de particuliers et d'entreprise faillis.

S'il est vrai que l'intégrité est la pierre angulaire de notre système d'insolvabilité, il est tout aussi vrai que la gestion efficace de celui-ci presuppose l'obtention d'informations sur ses performances et son efficacité. Il est de plus en plus impératif de connaître le niveau d'efficacité des programmes si l'on veut gérer comme il convient le secteur public d'aujourd'hui, car les pouvoirs publics doivent composer avec des ressources restreintes et une population qui n'a pas réduit ses attentes.

Interrogés sur la *façon d'améliorer et de rationaliser le processus*, les participants ont émis plusieurs suggestions. La première question abordée lors des discussions était celle de la **médiation**. Fait étonnant, plusieurs participants ignoraient l'existence de ce processus. Ceux qui connaissaient bien la médiation étaient d'avis que, bien que celle-ci ne permette pas forcément d'épargner du temps, elle représente néanmoins une façon économique d'obtenir le versement de montants supplémentaires. Il a donc été suggéré de mieux faire connaître l'existence et les avantages du processus de médiation.

Il a été suggéré d'effectuer une étude sur les avantages des **services de consultation** et d'examiner la possibilité d'accorder une certaine latitude afin que la seconde session de consultation puisse se tenir en dehors du délai prescrit.

Il a également été question d'**éducation** et les intervenants ont suggéré que le BSF favorise l'éducation des jeunes adultes en matière de préparation d'un budget, de recours au crédit et de gestion financière

L'on ne pouvait discuter d'éducation sans aborder également la question des **prêts étudiants**. Ceux qui étaient d'avis que tous les faillis méritent un « nouveau départ », ont suggéré que l'article 178 soit de nouveau modifié afin que les individus auxquels des prêts étudiants ont été consentis et qui sont confrontés à de véritables difficultés financières, soient traités avec une certaine clémence.

En ce qui a trait au **crédit disponible**, les participants ont noté la facilité avec laquelle il est actuellement possible d'obtenir du crédit et ont, par conséquent, suggéré de limiter la capacité d'emprunter des débiteurs libérés pendant une période déterminée.

Il a été suggéré de renoncer, dans certains cas, à l'exigence faite aux créanciers de soumettre une **preuve de réclamation**. Alternativement, il a été proposé de supprimer l'« Annexe A » et de la remplacer par une déclaration du créancier attestant qu'il accepte le ou les montants indiqués par le failli.

On a ensuite abordé la question des pratiques relatives à l'attribution des **cotes de crédit**. Les participants ont insisté auprès des bailleurs de fonds afin qu'ils modifient leur façon d'attribuer les cotes, en établissant une distinction entre les débiteurs qui ont opté pour le dépôt d'une proposition et ceux qui ont choisi de faire faillite.

D'autre part, les participants ont noté que la question la plus importante en ce qui a trait à la **réalisation des actifs**, est celle de leur évaluation. Les participants ont également rappelé l'importance, pour les syndics, de se conformer au paragraphe 19.(3) de la *LFI* qui édicte que le syndic doit vérifier le bilan du failli.

Lorsqu'on les a interrogés à propos de l'efficacité de notre système, les participants issus du milieu des affaires ont exprimé des préoccupations en ce qui a trait aux **assemblées des créanciers**. Ils ont suggéré que soient reconnus, à titre d'options viables, des moyens alternatifs à la présence physique aux assemblées et que l'on mette ceux-ci en application dans le cadre d'un plan d'action.

En ce qui concerne les **renseignements aux créanciers**, de nombreux participants se sont plaints de ne pas obtenir en temps opportun les renseignements leur permettant de décider s'ils participeront à la faillite et s'ils déposeront une preuve de réclamation. Dans le but de remédier à cette situation, il a été proposé que les syndics soient tenus de présenter à tous les créanciers un rapport provisoire de 90 jours indiquant si un dividende est susceptible d'être distribué.

Les participants étaient d'avis que les **fournisseurs impayés** ne jouissent pas de la protection que l'article 81.1 est censé leur accorder. Il a donc été suggéré de procéder à un examen attentif de cette disposition et de la remanier de façon à ce qu'elle procure aux fournisseurs impayés une protection adéquate à l'égard de leurs marchandises et de leurs fournitures.

Les participants ont ensuite abordé la question du **roulement des actifs**. Certains intervenants ont indiqué qu'ils voyaient d'un bon œil pareilles opérations, dans la mesure où les actifs sont transférés à la meilleure valeur possible dans les circonstances. D'autres, par contre, étaient complètement opposés à ce type d'opérations et ont proposé que l'on examine la possibilité de modifier la *LFI* afin de les interdire.

Les **mises sous séquestre** était le dernier sujet à l'ordre du jour. Le commentaire général à cet égard était que les exigences prévues par la Partie XI de la *LFI* peuvent se révéler lourdes et entraîner des coûts élevés, particulièrement dans les cas d'actifs de moindre importance. Les participants ont donc suggéré de revoir les dispositions concernant les

mises sous séquestration afin de vérifier s'il est possible, dans certaines circonstances, de passer outre aux exigences qui y sont prévues.

Partie Cinq

Conclusion: ce qui reste à venir

La publication du présent rapport marque une étape importante dans l'engagement du BSF de simplifier et d'améliorer le système canadien d'insolvabilité.

Cette série de conférences du FNI a donné au BSF de précieuses informations sur la manière d'améliorer le système actuel d'insolvabilité. Le BSF va maintenant se demander quelles suggestions peuvent être appliquées sans modifications législatives, grâce à des circulaires, des directives et des codes facultatifs de conduite. Le prochain examen législatif de 2002 n'est pas très éloigné, et des suggestions préconisant des modifications à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* seront officiellement présentées à la Direction de la politique des lois commerciales d'Industrie Canada.

C'est avec votre collaboration, à la faveur de ces tables rondes, que le BSF, et à travers lui Industrie Canada, continuera de viser à un service professionnel en matière de faillite, un service qui soit de haute qualité, qui inspire confiance, qui soit rapide et qui soit performant.

Nous voudrions vous remercier encore une fois d'avoir participé au Forum national sur l'insolvabilité (FNI). Il y avait beaucoup de monde à la Conférence de Halifax, et les propositions faites en faveur d'un changement et d'une amélioration du système canadien d'insolvabilité ont été très appréciées.

Encore une fois, *merci*

ANNEXE A

SOMMAIRE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL/SOUmis PAR LES PARTICIPANTS

EXPOSÉ N° 1

Présenté par : l'Association des banquiers canadiens

FAILLITES DE CONSOMMATEURS ET PROPOSITIONS

I) RATIONALISATION (propositions de consommateurs)

- Le paragraphe 66.12 (2) de la *LFI* devrait être modifié de façon à permettre aux créanciers de s'opposer à ce qu'un débiteur passe de la Section I à la Section II. Dans ce cas, il serait clair que les débiteurs qui n'ont pas l'intention d'aller jusqu'au bout avec une proposition ne peuvent pas arrêter les procédures en vertu d'une Section de la *LFI* et passer à une autre Section, déjouant ainsi les créanciers.
- Le paragraphe 128 (1.1) de la *LFI* devrait être modifié de manière à exiger une diligence raisonnable de la part du syndic pour qu'il fournisse les noms et adresses complets de toute personne détenant des sûretés. Par exemple, si un avis incorrectement adressé est reçu par une large organisation, ce créancier peut se retrouver à l'extérieur du délai de 30 jours et perdre sa garantie.
- L'article 66.2 de la *LFI*, concernant la supervision des affaires du débiteur failli, devrait être modifié de façon à supprimer l'exigence de l'obtention du consentement du débiteur consommateur.

II) FONCTIONS DU SYNDIC

- Il faut une plus grande cohérence de la part des syndics pour répondre à l'esprit et au but de la *LFI* afin d'améliorer l'efficacité de la *LFI*. L'ABC recommande qu'une instruction conséquente soit donnée aux syndics de recouvrer immédiatement tous les biens donnés en garantie et les cartes de crédit et d'informer immédiatement les banques de ces mesures.
- Certains syndics, lorsqu'ils prennent possession des biens donnés en garantie, occasionnent des frais d'entreposage exorbitants. De plus, le retard à avertir le créancier de la reprise de possession et de l'endroit où se trouvent les biens peut aggraver le problème.

EXPOSÉ N° 2

Présenté par : Equifax

I) QUALITÉ, FRÉQUENCE ET COÛTS DES INFORMATIONS REÇUS PAR LE BSF

- Seulement environ la moitié de l'information reçue respecte une forme qui permette d'être ajoutée aux banques de données d'Equifax de façon électronique. Le BSF devrait mettre en place une procédure qui assurerait que les informations transmises, au public en général et aux agences de crédit, sont les plus exactes et complètes que possible. De plus, il serait utile que le BSF fournisse le nom et le type de commerce qu'un individu a exploité, lorsqu'il dépose une procédure (proposition ou faillite) en vertu de la *LFI*.
- Les informations relatives à une faillite devraient être transmises en temps opportun et être exactes pour être un outil utile pour ceux qui accordent du crédit. L'information devrait être disponible de façon plus régulière. Le BSF devrait considérer un changement à son système pour que les mises à jour soient effectuées quotidiennement via Internet.
- Il y a quelques mois, le BSF a imposé un tarif substantiel à l'usager pour l'obtention d'informations relatives à une faillite. Le BSF devrait maintenir le tarif en vigueur et investir les fonds reçus à la suite de l'augmentation des frais pour accroître le service à être rendu.

II) LISTE "en-ligne" DES CRÉANCIERS ET DES DÉBITEURS

- Cette information devrait être rendue publique aussitôt qu'elle est compilée par l'administrateur ou le syndic. Cette information devrait être accessible sur un site Internet sans frais pour le public en général. Le présent système tend à favoriser une classe de créanciers plus que d'autres. Le BSF devrait assurer une équité dans la diffusion de l'information, un concept qui serait certainement approprié et juste.

EXPOSÉ N° 3

Présenté par : l'Association des banquiers canadiens

FAILLITES COMMERCIALES ET PROPOSITIONS

I) RATIONALISATION

- Il devrait y avoir des normes communes de prestation des services aux professionnels de l'insolvabilité. Selon les banques, il y a une large variété dans la qualité et la remise en temps opportun des rapports par les professionnels de l'insolvabilité, ce qui rend difficile, pour les banques, de répondre et participer efficacement au processus.

- Un bref rapport provisoire devrait être disponible à tous les créanciers indiquant les progrès dans le processus de la faillite.
- Un rapport à jour des actifs et obligations devrait être fourni après que les réclamations auront été prouvées et que les actifs auront été évalués ou auront fait l'objet d'une enquête.
- La présence à l'assemblée des créanciers ne devrait pas être nécessaire, sauf dans les cas de fraude, d'actifs manquants, etc.
- Les délais pour voter sur une proposition semblent trop courts puisque les documents ne sont pas toujours envoyés promptement.

II) LA MISE SOUS SÉQUESTRE

- L'enregistrement et la conformité, en vertu des dispositions de la *LFI*, sont onéreux pour certains commerces. Dans plusieurs cas, le coût de la nomination d'un séquestre conformément aux exigences de la *LFI* excède la valeur réalisable des actifs en garantie.

III) OBLIGATIONS ENVIRONNEMENTALES

- L'ABC s'oppose à une "super-priorité" qui changerait les priorités reliées aux créanciers garantis.
- La possibilité d'une "super-priorité" pour les coûts de nettoyage environnemental devrait être strictement limitée.
- La meilleure solution est de limiter la "super-priorité" sur la base d'un site affecté à la fois seulement.
- Les mots "qui sont contigus" devraient être remplacés par "qui ont une borne commune".

IV) INSOLVABILITÉS INTERNATIONALES

Toute modification à la *LFI* sur les faillites internationales ne devrait pas :

- interférer avec la discrétion des juges canadiens;
- avoir un impact sur la flexibilité des cours de justice de traiter avec les débiteurs et les biens situés au Canada;
- faciliter l'importation de lois étrangères en matière de faillite;
- introduire de l'incertitude dans les transactions de prêts et les garanties à l'intérieur du pays;
- constituer un avantage principal pour la législation sur l'insolvabilité transfrontalière.

V) FINANCEMENT DE DÉBITEURS EN POSSESSION

- Les cours de justice exercent maintenant une juridiction inhérente pour grever d'une "super-priorité" au-delà même des prêteurs existants afin de garantir le financement d'une compagnie qui est présentement en train de se réorganiser. Il sera important pour les

banques, en tant que prêteurs, que le critère pour une telle "super-priorité" soit mieux défini dans la réforme législative.

VI) OBLIGATIONS DES ADMINISTRATEURS

Les directeurs devraient:

- se voir accorder un degré de protection dans une situation d'insolvabilité de responsabilité stricte pour réclamation tels que salaires et déductions à la source, lesquels peuvent augmenter avec la faute des directeurs;
- avoir un devoir fiduciaire de considérer les intérêts des créanciers autant que ceux des actionnaires.

VII) CRÉDIT-BAIL

- Des règles plus claires et plus cohérentes concernant la location de biens personnels devraient être développées. Par exemple, il y a une incertitude considérable à ce qui arrivera lorsque le locateur fait faillite. Il n'est pas clair que le locateur est un créancier garanti pour les fins de la *LFI* et de la *LACC*. Il n'y a pas de procédure pour retenir ou réclamer un bien personnel loué. Examiner ces problèmes devrait simplifier le financement du contrat de louage.

VIII) PRIORITÉS

- La nouvelle "super-priorité" pour déductions à la source devrait être limitée aux actifs courants.
- Les réclamations prioritaires applicables en faillite devraient aussi s'appliquer à la mise sous séquestre.

IX) PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

- Une réforme dans le domaine des droits de la propriété intellectuelle accroîtrait autant le processus des prêts que le processus d'insolvabilité, étant donné la croissance importante des droits de propriété intellectuelle dans plusieurs commerces.

X) FOURNISSEURS IMPAYÉS

- Enlever complètement la disposition sur les fournisseurs impayés (article 81.1): cette disposition a un impact négatif sur la disponibilité du crédit en réduisant l'habileté des emprunteurs à garantir un inventaire pour des avances de crédit, et qui, conséquemment, diminue l'accès à un financement des opérations et de l'inventaire.

EXPOSÉ N° 4

Présenté par : Ron W. Whiting, de Nova Scotia Business and Consumer Services, Consumer and Commercial Relations - Debtor Assistance Branch

I) CONSULTATIONS [Voir les alinéas 66.13(2) a) et b) de la LFI]

Les délais actuels pour la tenue des séances de consultation ne sont pas réalistes.

- Le tandem administrateur/débiteur devrait décider d'un calendrier fixe à respecter sur une période d'un an.
- Il devrait y avoir un intervalle d'au moins trente jours entre chaque séance.
- Les consultations devraient être facultatives et/ou être inscrites comme condition dans la proposition de consommateur.
- Le calendrier devrait être établi comme suit :
 - (1) la première séance dans les 60 jours de l'approbation par le tribunal;
 - (2) la deuxième séance serait tenue à une date souple, avant la fin de la procédure de la proposition de consommateur.
- Une modification de l'instruction pertinente serait nécessaire pour mettre en oeuvre ces mesures, lesquelles s'appliqueraient seulement aux propositions de consommateur.

II) NOTIFICATIONS PRÉVUES A L'ARTICLE 66.27 DE LA LFI

Amélioration des communications avec les créanciers

- Envoyer un rapport d'étape aux créanciers après la ratification par le tribunal de la proposition de consommateur.
- Les créanciers dont les créances sont inférieures à 250 \$ devraient obtenir une copie de la proposition de consommateur. Puisque les créanciers sont liés par les dispositions de la proposition, ils devraient être au courant de toutes les circonstances pertinentes.

III) LE DÉBITER ET LES IMPÔTS PAYABLES A REVENU CANADA

Revenu Canada est prioritaire sous le régime de la LFI lors des propositions de consommateur

- Actuellement, les créanciers ne sont pas tenus de déposer une déclaration d'impôt sur le revenu tant que la proposition de consommateur n'a pas été déposée. Si le débiteur doit de l'impôt, il doit payer Revenu Canada à l'extérieur du cadre de la proposition. Cela semble injuste puisque Revenu Canada obtient ainsi une priorité à l'égard des autres créanciers.
- La proposition serait de publier une instruction selon laquelle le débiteur serait tenu de déposer une déclaration d'impôt sur le revenu pour la période se terminant à la date du dépôt de la proposition, ce qui serait plus équitable. Ainsi, si des impôts étaient dus, ils feraient partie de la proposition de consommateur et, s'il y avait remboursement, l'argent reçu serait inclus dans la proposition au profit de tous les créanciers.
- Modifier la circulaire sur l'insolvabilité publiée le 21 janvier 1993, et intitulé « Déclaration d'impôt sur le revenu » pour tenir compte de cette recommandation.

IV) DÉPÔT DU CERTIFICAT D'EVALUATION

Le certificat d'évaluation contient des renseignements qui ne sont pas nécessaires à l'obtention d'autres conseils financiers par le débiteur.

- Réexaminer le certificat d'évaluation et éliminer ce problème.

V) DEVOIRS DE L'ADMINISTRATEUR

Le rapport de l'administrateur doit contenir plus de renseignements

- Rendre le rapport plus complet pour y inclure :
 - (1) les autres exigences;
 - (2) la raison pour laquelle la proposition est plus avantageuse qu'une faillite (donner les chiffres à l'appui).
- Faire les modifications par le biais d'une circulaire ou d'une instruction.

VI) PREUVE DE RÉCLAMATION

Selon la LFI, aucun rapport d'étape n'est nécessaire après la ratification par les créanciers et le tribunal.

- Pourquoi le nouveau formulaire de preuve de réclamation donne-t-il aux créanciers la faculté de demander ces rapports d'étape ?
- Qui devrait décider en quoi consiste un changement important ? Pouvons-nous changer le formulaire de preuve de réclamation pour éliminer cette faculté ?

Les créanciers, tant qu'une proposition de consommateur est en cours, peuvent déposer une preuve de réclamation.

- Cette procédure réduit les dividendes payables aux autres créanciers et occasionne une surcharge de travail aux administrateurs.
- Recommandation : dépôt des preuves de réclamation dans les trois mois de l'avis de proposition, sinon les créanciers ne pourront réclamer leurs dividendes.
- Cette proposition devrait être examinée lorsque la LFI sera révisée dans deux ans et demi.

VII) RENSEIGNEMENTS SUR LE BUDGET FOURNI AUX CRÉANCIERS

Les créanciers ne reçoivent pas une ventilation détaillée des renseignements budgétaires.

- Les administrateurs d'une proposition de consommateur devraient envoyer un budget détaillé à la place des renseignements sur le budget prévu dans le formulaire actuel du bilan.

- Faire les modifications par voie d'instruction.

VIII) PAIEMENTS EN RETARD/CRÉANCIERS ADDITIONNELS

Diminution ou augmentation du montant du dividende reçu

- Expliquer dans l'état des recettes et débours du syndic pourquoi il y a une modification du montant du dividende.
- Faire les modifications par voie de circulaire ou d'instruction.

IX) SECTION II - PROPOSITION DE CONSOMMATEUR

Problèmes résultant de la définition de la personne qui peut déposer une proposition de consommateur (p.ex. quant à la limite de 75 000 \$)

- Changer la définition de « débiteur consommateur » afin d'éliminer le montant en chiffres et le remplacer par une définition portant que si moins de 20 pour cent des dettes du consommateur découlent d'activités commerciales, ce dernier peut alors déposer une proposition de consommateur.
- Modifier par voie de modification aux règlements ou à la loi.

X) COTES DE CRÉDIT - (AGENCES D'EVALUATION DU CRÉDIT)

Les agences d'évaluation du crédit attribuent la notation R-9 à une proposition de consommateur, ce qui n'incite pas le créancier à déposer une proposition de consommateur.

- Les renseignements demeurent dans le dossier de crédit durant sept ans (lorsqu'il s'agit d'une notation R9) à partir de la date de la fin de la procédure de proposition de consommateur, plutôt qu'à partir de la date du dépôt de la proposition. Souvent la situation est encore plus onéreuse si le créancier dépose d'abord une proposition et ensuite déclare faillite (dans le cas d'une notation R7, celle-ci reste au dossier pendant trois ans).
- La période de sept ans devrait courir à compter de la date du dépôt de la proposition plutôt que de la date de la fin de la procédure.
- Le BSF devrait communiquer avec les agences d'évaluation du crédit pour leur faire part de ces recommandations.

XI) AUTRES COMMENTAIRES SUR L'EFFICACITÉ DU RÉGIME ET LE NIVEAU DE SERVICE ACTUELS :

- Il faut des séquestrés officiels mieux formés et plus expérimentés :

Cette mesure permettrait d'obtenir des réponses plus opportunes aux demandes et aux lettres qui leur sont transmises.

- Il faut sensibiliser les créanciers à l'échelle nationale :
En ce qui a trait aux avantages et inconvénients des prêts aux consommateurs, de l'insolvabilité, etc.;
Au sujet de l'accès au crédit, p.ex. les cartes de crédit, les marges de crédit, la croissance en flèche de l'endettement - les personnes qui accordent du crédit doivent être conscientes de la portée de leurs pratiques.

EXPOSÉ N° 5

Présenté par : Mike Salyzyn, de Salyzyn & Associates Limited (Nouvelle-Écosse), Syndics de faillite

I) REVENUS SUPPLÉMENTAIRES/LES NORMES DU SURINTENDANT

Certains créanciers sont prêts à renoncer à certains postes de leur budget pour essayer de faire une proposition de consommateur raisonnable ou d'augmenter le revenu sous le régime d'une faillite personnelle. En raison des normes du surintendant, les créanciers pourraient, dans certains cas, payer volontairement un montant plus élevé.

- Ils pourraient le faire sur une base volontaire.
- Le débiteur failli devrait signer un document en ce sens.
- Cela permettrait plus de propositions de consommateur, plus de paiements additionnels et plus de dividendes aux créanciers.
- Une circulaire ou une instruction serait nécessaire pour effectuer le changement.

II) PREUVE DE RÉCLAMATION

Une preuve de réclamation est envoyée à tous les créanciers qui doivent la déposer avant une assemblée des créanciers pour y participer et pour devenir admissibles à recevoir les dividendes, mesure qui peut être assez longue.

- Les créanciers ne seraient pas tenus de déposer des preuves de réclamation, sauf dans l'une des situations suivantes :
 - 1) ils sont créanciers garantis,
 - 2) ils désirent la tenue d'une assemblée des créanciers.
- Si un dividende est prévu, des formulaires de réclamation seront envoyés aux créanciers avant la distribution.
- Cela pourrait se réaliser grâce à des modifications à la LFI.
- Notifier les créanciers au moyen d'une circulaire portant qu'une instruction sera publiée en vue d'exiger du syndic d'envoyer une preuve de réclamation si un dividende est prévu, et que les créanciers n'ont pas à envoyer cette preuve à moins que le syndic n'en fasse la demande.

III) CERTIFICAT D'EVALUATION

En bas de page de ce formulaire, on demande au débiteur s'il a reçu des conseils à l'égard de sa situation financière.

- Retrancher cette partie du certificat d'évaluation puisqu'il s'agit d'une question difficile à traiter avec le débiteur et que, de toute façon, la réponse est toujours « non ».
- Modifier l'instruction pour traduire ce changement.

IV) LES CONSULTATIONS

Quels genres d'évaluations ont été faites sur la qualité et l'efficacité des services de consultation depuis 1992?

- Établir un programme et une présentation uniformes qui seront mis en oeuvre par des conseillers en insolvabilité qualifiés et évalués par le BSF.
- Faire état dans l'instruction sur les consultations de la qualité de la documentation à utiliser lors de ces séances.

V) RÉALISATION DE L'ACTIF

Le syndic doit changer l'administration sommaire des actifs en administration ordinaire lorsqu'il réalise un bien et qu'il y a des honoraires et débours reliés à la vente de ce bien. Cela entraîne la possibilité de tenir une assemblée des créanciers, de nommer des inspecteurs, de donner avis de la faillite dans un journal, etc.

- Si le bien est vendu sous le régime du tarif de l'administration sommaire, c.-à-d. moins de 10 000 \$ net, le syndic n'a pas à convertir le régime d'administration.
- En pareilles situations, le syndic devrait déposer au BSF une ventilation détaillée des factures, des honoraires et des débours de la vente. Cela aurait pour effet de réaliser des économies de temps et d'argent au compte des actifs.
- Réviser l'instruction sur le changement de la méthode d'administration des actifs.

VI) MESURES PRÉVENTIVES

Augmentation des faillites répétées de consommateur; croissance en flèche du crédit à la consommation

- Améliorer la qualité des consultations sur l'insolvabilité pour les débiteurs/faillis.
- Conférences données par le personnel du BSF et par les créanciers sur la façon de prévenir les situations d'insolvabilité.
- Consultations et conférences dans les écoles et auprès d'autres organismes données par des syndics.
- Les conseillers en insolvabilité devraient offrir des consultations et donner des conférences.

- Collaboration des créanciers pour établir un système visant à signaler à une agence de toutes les demandes de crédit.
- Le surintendant devrait négocier avec les groupes nationaux de crédit pour trouver une solution acceptable aux vérifications de crédit.
- Le surintendant et les intervenants devraient élaborer une trousse de sensibilisation à usage général.

VII) LA SENSIBILISATION DES CRÉANCIERS

Les créanciers possèdent des degrés différents de connaissance à l'égard de leurs droits et de leurs responsabilités sous le régime de la LFI. Ils ont aussi différents degrés de connaissance lorsqu'ils traitent avec un syndic ou avec un administrateur. Cela amène syndics et administrateurs à passer beaucoup de temps à renseigner les prêteurs individuellement.

- Établir une ligne nationale de renseignement à l'intention des créanciers.
- Organiser des colloques au profit des créanciers.
- Les créanciers devraient nommer des « experts » en insolvabilité des consommateurs.
- Les créanciers devraient centraliser leurs activités de recouvrement pour permettre le traitement plus rapide et amélioré des demandes de crédit.
- Le surintendant devrait examiner la possibilité d'établir une ligne nationale de renseignement.
- Les créanciers devraient demander aux syndics, aux administrateurs et au surintendant d'organiser des colloques pour leur personnel.
- Les créanciers devraient mettre en oeuvre une politique interne de contrôle des comptes insolubles.

EXPOSÉ N° 6

Présenté par : Roger D. Noel, B. Comm., A.C.I. de l'Institut canadien du crédit

I) LA RÉCLAMATION DES MARCHANDISES DANS LES 30 JOURS [Article 81.1]

a) *Identification des marchandises dans les 30 jours*

- Dans le commerce, seul un petit nombre de marchandises portent un numéro de série qui permet de les identifier de façon positive. La plus grande partie des marchandises n'ont pas de marque d'identification. Pour la grande majorité des fournisseurs commerciaux non garantis, il leur est impossible d'identifier de façon précise leurs marchandises. Les créanciers non garantis qui ne peuvent identifier positivement leurs marchandises dans les 30 jours devraient jouir du même degré de protection. On devrait donc leur donner un droit de priorité parmi les créanciers ou leur accorder un traitement préférentiel.

b) *Rétroactivité lorsqu'un avis d'intention ou une proposition est déposée*

- La disposition en vertu de laquelle le dépôt d'un avis d'intention ou d'une proposition pour un débiteur insolvable entraîne la suspension des procédures durant 30 jours, élimine

tout avantage que les créanciers non garantis pourraient obtenir sous le régime de l'article 81.1.

II) RESTRICTIONS APPLICABLES AUX DIRIGEANTS DE SOCIÉTÉS NON LIBÉRÉES

- Les dirigeants de sociétés à responsabilité limitée en faillite ne devraient pas être admissibles à devenir dirigeants ou administrateurs d'une autre société. Actuellement, aucune loi ne les empêche de constituer une autre société dans les jours qui suivent une déclaration d'insolvabilité.

III) ABUS DE LA LOI

- Certaines personnes et sociétés sont promptes à tirer avantage de la loi, sans accepter toutes les obligations que celle-ci leur impose. Les tribunaux n'ont aucun moyen de prendre des mesures à l'égard des personnes qui abusent de la loi, sauf celui de s'opposer à leur libération. Les tribunaux devraient avoir le pouvoir d'annuler la faillite en remettant les créanciers dans leur situation originale. Les tribunaux devraient annuler la faillite lorsqu'une personne insolvable profite des avantages de la loi, sans respecter ses obligations. Il peut y avoir abus par exemple lorsqu'une personne ne se présente pas aux séances de consultation prévues, ne présente pas un budget mensuel ou ne divulgue pas des biens qui font partie de son actif.

IV) ACCÈS A L'INFORMATION

- La procédure actuelle qui consiste à donner avis d'assemblées de créanciers dans un journal local est coûteuse et inefficace. Cette publicité devrait être remplacée par un régime d'enregistrement central qui serait géré par le BSF. Celui-ci pourrait offrir gratuitement sur Internet un service permettant de vérifier les débiteurs insolubles. Les renseignements pourraient être mis à jour quotidiennement.

ANNEXE B

LISTE DES PARTICIPANTS DE HALIFAX AUX DEUX CONFÉRENCES

Charles Walker
Bureau du surintendant des faillites

Monsieur le juge David MacAdam
Cour suprême de la Nouvelle-Écosse

Rodger D. Noel, ACI

Lloyd Hart

Institut canadien du crédit

Joel Heft
Equifax Canada Inc.

Tim Hill
Registraire en matière de faillite

Sandy DiGiacinto
Registraire en matière de faillite

Michael A. Salazyn
MacNeil Salyzyn & Associates Limited

Dolores Howell
Bureau du surintendant des faillites

Andrew Woodrow
Bureau du surintendant des faillites

Crédit Union Atlantic

Marc Mayrand
Bureau du surintendant des faillites

Gendarme Scott Hirtle
Gendarmerie royale du Canada

Professeur John Chamard
Faculté des études commerciales,
Université Saint Mary

Dan Shea
Revenu Canada

Lindsay Frank
Revenu Canada

François Deleseleuc
Gendarmerie royale du Canada

PARTICIPANTS À LA CONFÉRENCE SUR LES FAILLITES DE CONSOMMATEURS

Michael Venner, CIP
Association canadienne des professionnels de
l'insolvabilité

Ron Whiting
**Western Region Business and Consumer
Services Access Nova Scotia**

Douglas Rideout
Insolvency Software Systems Inc.

Professeur Sue L.T. McGregor
Faculté d'écologie humaine
Université, Mount Saint Vincent

Paul G. Goodman
L'institut d'insolvabilité du Canada

Will Roach
Banque Royale du Canada

Carol McFarlane
Equifax Canada Inc.

Mark S. Rosen
Association du Barreau canadien

Tom Walsh
Association des banquiers canadiens

PARTICIPANTS À LA CONFÉRENCE SUR LES FAILLITES COMMERCIALES

Peter D. Wedlake, LL.B, CIP
Association canadienne des professionnels de
l'insolvabilité

John S. McFarlane, Q.C.
L'institut d'insolvabilité du Canada

Inspecteur Ian Atkins
Gendarmerie royale du Canada

John Weare
Association des banquiers canadiens

Bruce Clarke
Association du Barreau canadien

Bob Binns
Equifax Canada Inc.

Wayne King
Banque Royale du Canada

Brian Anderson
Association des banquiers canadiens

Don Arsenault
Revenu Canada